



粤港澳大湾区跨境经济犯罪警务合作模式的困境与完善

陈亭烨

中南财经政法大学刑事司法学院，武汉

摘要 | 自粤港澳大湾区建设启动以来，不仅粤港澳地区经济得到了迅速发展，还带动了广州等周边地区的快速融合。与此同时，不断的资金贸易往来也为跨境经济犯罪提供了机会和平台。然而，由于三地的历史背景、法律制度和文化习俗的不同，当前粤港澳大湾区警务合作还面临着许多困境和挑战：三地法律制度存在差异、警务合作机制不够健全、情报信息交流不够密切，缺乏统一的犯罪信息共享平台。面对这些种种困难，需要协调三方法域制度，促进立法合作，完善警务合作模式，建立成熟的合作机制，构建区域犯罪情报共享机制，完善粤港澳大湾区跨境经济犯罪警务合作模式，探析新型警务合作模式，从而提高侦破效率，共同打击跨境经济犯罪行为，有效促进大湾区的整体发展。

关键词 | 粤港澳大湾区；跨境经济犯罪；警务合作模式

Copyright © 2025 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、引言

在粤港澳大湾区建设过程中，区域经济合作不断深化，但是频繁的资金贸易往来也为跨境经济犯罪提供了机会和平台，致使跨境经济犯罪的数量不断增加。尤其值得关注的是，犯罪分子会利用三地之间存在的法律差异、警务合作的不协调等漏洞，逃脱法律制裁。三地在经济领域相互融合，在文化、科技和社会方面的联系加深，跨境犯罪态势不断加剧，并以经济犯罪为主，出现了日趋组织化、团伙化的形势。针对该情况，粤港澳三地公安部门加强协作、互相配合，严厉打击经济犯罪活动，

保障区域经济安全。^[1]结合粤港澳大湾区建设背景、发展趋势及各地区面临的机遇与问题，本研究对大湾区建设背景下跨境经济犯罪的影响、现状与发展、困境与完善之路进行了探讨。

二、粤港澳大湾区跨境警务合作模式的历史背景概述

跨境经济犯罪是一种有别于普通经济犯罪的特殊的犯罪形式，是指犯罪行为 and 犯罪结果发生在两

[1] 黄亚兰. 粤港澳大湾区政府合作困境与突破路径[J]. 厦门特区党校学报, 2019(5): 55-60.

个及以上的国家或地区的情形。其本质是经济犯罪活动在地域上的扩展与延伸，它的主要特征在于犯罪要素（主要包括犯罪行为及危害后果）跨越了两个及以上国家或地区的界线。跨境犯罪不仅涉及跨地域问题，还与各个国家或地区的法律制度、政治制度和 cultural 习俗密切相关。跨境犯罪与普通犯罪相比多了“跨境”这一介入因素，也正是这一因素使得粤港澳大湾区跨境经济犯罪与一般地区的经济犯罪有所区别。在“一国两制”的方针下，粤港澳三地执法环境、警务机制、法治环境各不相同^[1]，因此，本文中所指的粤港澳大湾区视角下“跨境经济犯罪”，特指内地与港澳之间跨越地域及法域界线的经济犯罪。^[2]粤港澳三地的警务合作早在改革开放前就有所接触，粤港澳的警务合作历程可分为非正式试探性接触、正式会晤拓展合作及港澳回归后三地深化区域警务合作三个阶段。粤港澳三地的警务合作最早可以追溯到二十世纪六七十年代，当时三地警方偶尔开展一些非正式的警务合作，广东警方多通过外事部门与港澳警方建立联系，并没有建立正式的合作机制。1981年，粤港两地设立了边境会晤机制，其目的在于更好地促进边防管理工作。1983年11月，粤警与澳警首次开展合作，设立定期会晤和联络官制度，这标志着粤澳双方警务合作的开始，也为后续粤港澳三方的全面合作奠定基础。1984年，中国加入国际刑警组织，在同一时期，国际刑警组织中国国家中心局与香港分支机构建立了联络，并开启了双方的交流与合作。为了进一步推动双方的合作，召开了首届“中港国际刑警双边工作会议”，进一步促进了粤港澳警务合作的发展。1987年1月，经国务院及公安部批准，广东省公安厅成立了中国—国际刑警组织联络处（广东），从组织上更好地配合跨境犯罪。该联络处得到公安部的授权，并得到广东省公安机关的全力支持，在与澳警与港警之间的联系沟通、办理工作事项方面发挥了积极的作用，这表明三地警务部门的跨境协作工作开始进入新的历史时期。随着香港、澳门相继回归祖国，三地警务领域的合作进一步深化。其间，在广大警务人员的共同努力下，逐渐摸索形成了会议制、归口制、情报信息互通和联合行动等一系列工作方法，建立起了紧密、高效、互信的良好互动平台。^[3]

三、粤港澳大湾区建设下跨境经济犯罪的形势及发展趋势

（一）粤港澳大湾区跨境经济犯罪形势

不同于其他国家的城市群或湾区，粤港澳大湾区也不属于我国京津冀、长三角、长江中游等经济带，是一个特殊而难得的“一国两制三法系”区域。依托优良的港口集群和广阔的海疆，该区域具备独特的地理位置优势。粤港澳大湾区作为我国经济最富庶发达、开放程度最高的地区之一，实施粤港澳大湾区建设发展战略具有重大意义：一方面，有助于粤港澳大湾区大力发展生产力；另一方面，也为粤港澳大湾区的跨境贸易及跨境投资创造了极大的发展空间。由于大湾区的发展潜力高于其他地区，拥有相比其他地区更多的先机优势，使得跨境经济犯罪活动空间更大、机会更多，但与此同时该区域又是打击跨境经济犯罪工作开展难度较大的地区。

在大湾区内存在大量跨境经济违法犯罪案件，有的甚至仅仅依靠传统的侦查方式，就极易陷入“水客”的悖论式困境。因此必须充分挖掘大数据、人工智能的优势，在多种方式并行结合的前提下，探索案件情势会更为凸显的变化细节，并且应用于具体的执法工作，对破获走私、贩毒、跨境诈骗、跨境制售假币案等各类案件都产生着极大的影响。走私犯罪、电信诈骗及银行卡犯罪等，均具有严重的社会危害性。仅就电信诈骗犯罪而言，根据海关总署广东分署消息，2023年，广东省各海关缉私部门共侦办走私犯罪案件2186起，案值458.8亿元人民币，涉嫌偷逃税款57.2亿元人民币。^[4]其中，

[1] 叶奕翔. 粤港澳大湾区警察文化交流与合作论纲[J]. 文化软实力研究, 2022, 7(4): 85-98.

[2] 林思含. 跨境经济犯罪治理研究——以粤港澳大湾区跨境经济犯罪治理为视角[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2022, 37(2): 109-121.

[3] 林若铭. 粤港澳大湾区跨境警务合作模式创新与构建分析[J]. 产业与科技论坛, 2022, 21(22): 232-234.

[4] 广东分署. 粤海关重拳反走私: 去年立案侦办走私犯罪案件2186起[EB/OL]. (2024-02-26) [2024-11-18]. http://gdfs.customs.gov.cn/guangdong_sub/xwfb99/tpwx83/5694012/index.html.

侦破“水客”走私犯罪案件442起,案值26.83亿元涉税,偷逃税款6.24亿元;侦破案件数量和案值两项指标双双位居全国各关区第一。^[1]2022年,广东省各海关缉私部门全年共侦办走私犯罪案件1832起,案值419.42亿元人民币,涉嫌偷逃税款61.75亿元人民币,查获及立案调查走私行政案件48140起,案值299.21亿元。^[2]上述违法犯罪行为严重扰乱市场经济秩序,损害国家和人民的利益,涉案金额巨大;破坏市场竞争秩序,可能引发金融市场混乱,给粤港澳地区的经济发展带来风险,影响区域的经济安全与正常秩序。

(二) 粤港澳大湾区跨境经济犯罪发展趋势

作为我国经济最具活力的地区之一,粤港澳大湾区凭借独特的地理及政策优势,受到社会各界的关注。未来几年,随着区域内跨境、跨行业经济活动不断增多,经济犯罪形式和手段可能会变得更加复杂和多样化。

曾一度被誉为“世界工厂”的粤港澳大湾区,有着广阔的地理范围与不容小觑的区位优势,在全球贸易战格局深度调整的当下,更成为全球瞩目的焦点。若继续深化开放程度,遵循政策措施指导方针促使区域内跨境、跨行业交易增多,必将导致经济犯罪手法愈加多元,且隐蔽性、迷惑性不断增强。

首先,粤港澳大湾区的金融市场开放和建设使得区域金融安全增加了新风险。一方面,随着金融科技的发展与运用,利用复杂的金融产品进行非法资金交易和洗钱的难度加大;另一方面,由于大湾区金融发展提速,虚拟货币、区块链等新型技术在粤港澳大湾区快速崛起,相关领域内的经济犯罪(如加密货币诈骗)将会成为一个新问题。

其次,跨境电商与物流的快速发展,是滋生犯罪的机会土壤。不少犯罪分子实施跨境贸易违法犯罪的行为,跨境电商也将假货贩子的舞台推向了全世界,与此同时由于交易快捷及产品的流通性增强等特性,让假货泛滥这一问题更甚。除隐私和个人信息被盗窃的问题外,现在信息与数据的安全也会出问题,而网络传播诈骗等数字犯罪也有可能大量出现,如电信诈骗以及网络盗窃等,由于粤港澳大湾区属于科技创新的前沿地,在此的个人及企业信息数据极易受到侵犯,如会被一些不法分子通过网

络攻击或者网络钓鱼等方式盗取数据后进行诈骗、敲诈。总的来说,粤港澳大湾区跨境经济犯罪是不容忽视的问题,要高度重视,要加强区域合作和交流、加强沟通联络和信息互通,还要将有关的法律法规完善得更好、落实得更好;除必要的法律惩治手段外,关键是要使用好科技力量发现、打击、治理经济犯罪,通过综合治理从源头上防范大湾区内的经济犯罪风险。

四、粤港澳大湾区跨境经济犯罪警务合作模式的困境

就目前粤港澳大湾区警务合作的实际情况而言,还存在许多难题,有待三地警方共同破解。随着犯罪手段由原来的跨境传统犯罪发展到如今的网络时代跨境犯罪,原来粤港澳三地警务执法合作机制也面临诸多问题,如由于三方在法律制度及法律背景各不同而导致的跨境案件刑事管辖权冲突问题,给调查取证工作造成极大困难。因此,粤港澳三地警方还要进一步完善合作模式,才能更好地开展跨境经济犯罪的打击工作。^[3]

(一) 三地法律制度尚存在差异

由于历史、地理等原因,港澳两地形成与内地不同的法律制度,在立法和司法层面拥有较多的自主权,形成了法律上“一国三法域”的独特局面。同时各法域之间的法律规定差异,在跨境犯罪打击及司法实践中,都是十分突出的问题。

在实体法层面,三地的法律制度存在差异,首先体现在经济犯罪罪名和法律处理上。港澳地区因其独特的司法传统,且经济犯罪与社会发展状况的紧密关联,导致相关法律受区域条件影响,形成独

[1] 广东分署. 广东省内海关去年立案侦办走私犯罪案件1832起[EB/OL]. (2023-02-07) [2024-11-18]. http://gdfs.customs.gov.cn/guangdong_sub/xwfb99/fsdt/4836910/index.html.

[2] 广东分署. 广东省内海关立案侦办走私犯罪案件超1800起[EB/OL]. (2022-03-11) [2024-11-18]. http://gdfs.customs.gov.cn/guangdong_sub/xwfb99/fsdt/4221962/index.html.

[3] 叶氢. 粤港澳大湾区警务深度合作的困境与进路[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2022, 38(6): 131-138.

特的价值导向和显著差异,这使得跨境经济犯罪行为的界定存在显著差异,对法律衔接造成障碍。内地与港澳地区针对同一行为的法律定性及处罚标准可能存在明显差异性,导致了法律适用的不统一。在粤港澳大湾区,跨境经济犯罪活动往往涉及内地与港澳犯罪分子的合谋,三地作为同一主权国家的组成部分,通过统一协调法律差异,打击跨境经济犯罪,具有法律合理性和现实可行性。就“洗钱罪”这一罪名来说,内地《刑法》规定的洗钱罪,是指通过一定手段掩盖、隐瞒七类上游犯罪所得及其收益的来源和性质,使其合法化的犯罪行为。2006年,内地《刑法》第191条中增加3种上游犯罪,形成了洗钱罪七种上游犯罪的格局。^[1]香港的洗钱罪是基于《有组织及严重罪行条例》和《打击洗钱及恐怖分子资金筹集条例》而设立的,其上游犯罪无明确的类别限制,只要涉及“可公诉犯罪行为”即可,几乎包括所有重大严重犯罪,较内地的洗钱罪,其范围受限制更小,范围更广。澳门洗钱罪实行“全覆盖”模式,任何经济犯罪所得及其收益都可以成为洗钱罪的上游犯罪,几乎不受限制,范围较内地和香港更广。三地洗钱罪的上游犯罪规定不统一,更难以顺利、有效地开展后续的立案侦查、审查起诉及确定罪名认定等工作。

目前,我国立法对“经济犯罪”这一概念仍未制定明确的标准,香港和澳门也都没有全面、系统的刑法典。香港刑法以判例法为主要基础,法官审理案件时遵循先例原则,因此无法对经济犯罪形成较为一致的结论和标准;澳门现行刑法典中,亦未明确规定经济犯罪相关内容。

综上所述,不管是在内地还是港澳地区,都还没有刑法对经济犯罪的类型范围作出完全准确、严格的规定,目前人们还在进一步认识、摸索,在实际运用中及理论上尚没有形成共识。这样就对一些经济犯罪案件立案、侦查、证据收集乃至最后审判产生了很大的影响。

(二) 三地之间的警务合作模式不够紧密

粤港澳三地警方早在二十世纪六七十年代就有所合作,到目前已有悠久的交流合作历史,期间取得了各方满意的成效。2010年以来,粤港澳三地相互派遣侦查人员进行侦查取证工作已超过300次,其中澳门警方每年协助内地警方侦查的刑事案件数

量也超过20起。当前已建立的警务合作机制包括情报交流、定期会晤、通报机制、侦查取证协助、联合拘捕、警务会议等,近年来粤港澳三地开展阶段性的警务合作,通过多种手段共同打击跨境经济犯罪。

但是,由于三地不同的司法体系和不健全的警务合作模式,实践中跨境取证的配合度并不高,合作不顺畅与低效配合,也成为阻碍侦破案件的难题之一。目前,粤港澳三地警务执法合作仍处于初级阶段,主要以个案侦查协助、警务协查、阶段性联合打击跨境犯罪为主。^[2]高效的警务合作需要具体有效的区域协作机制,而不能仅限于个案侦查和行政框架协议。目前,粤港澳三地警务合作的联合化尚未落实到实质性行动,三地警务部门以各自地区的治安工作发展为首要任务,优先保障自身部门的发展,忽略大湾区整体发展。这种整体观的缺失,使得三地之间的警务合作不够密切、成熟,相关机制不够健全。

(三) 情报信息交流不够密切,缺乏犯罪信息共享平台

随着信息时代的发展,在目前的风险社会背景下,“信息引导侦查”已成为难以回避的现实走向,信息到案件的侦查方式主导着当前的侦查实践工作。在这种新形势下,利用犯罪情报信息指导侦查工作、深挖犯罪线索、精确锁定犯罪嫌疑人,突破地域限制,为三地警方开展跨境经济犯罪打击提供强力支撑。粤港澳大湾区经济犯罪情报信息中涉及粤港澳三地跨境经济犯罪案件,通过统一平台,可及时了解掌握并跟踪区域内最新犯罪情报信息动态,并对资金流异动等情况展开具体的研判工作,对相关信息做到能精准定位与识破,有效追踪打击犯罪,进而提高全口径经济犯罪打击效能。^[3]密

[1] 陈羽枫. 反洗钱罪名体系下涉毒他洗钱犯罪立法规制与适用[C]//《法律研究》集刊2024年第2卷——制度型开放的实现路径研究文集. 内蒙古自治区海拉尔铁路运输检察院第三检察部, 2024: 183-191.

[2] 张婷, 瞿志凯. 粤港澳大湾区警务执法合作路径创新研究[J]. 武警学院学报, 2021, 37(5): 42-46.

[3] 李晨光, 黄嘉慧. 略论粤港澳大湾区经济犯罪警务合作制度的完善[J]. 山西警察学院学报, 2020, 28(2): 46-50.

切关注大湾区内资金的异常流动，并进行具体研判，从而准确追踪和打击犯罪分子，提升整体的经济犯罪打击效能。目前，尚未签订粤港澳三地的跨境经济犯罪信息收集和共享的专门协议，但针对跨境的信息流已有相关规定，分别是2023年6月^[1]及2024年9月^[2]签署的《关于促进粤港澳大湾区数据跨境流动的合作备忘录》。两份协议的主要目的，就是确保粤港澳大湾区的信息数据能够在受到安全监管的情况下，实现合规有序的数据跨境流动，促使大湾区的高质量发展。

五、粤港澳大湾区跨境经济犯罪警务合作模式的完善路径

（一）协调三方地域制度，促进立法合作

为共同打击跨境经济犯罪，粤港澳三地应通过司法立法机关达成一致，将严重危害大湾区经济秩序的行为界定为犯罪，防范罪犯跨境逃逸，为司法协助创造条件。2019年，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，为三地互通互信、协同发展在政策上奠定了政策基础，为协调三方地域制度提供了良好的政策环境。地域制度是指一个国家或地区在特定法律适用范围内，根据法律、规章等规定划分不同法律管辖区域的制度，不同地域通常针对不同的主体，具有专属法律效力。地域制度包括地域划分、法律适用、司法管辖、法律效力范围及国际地域合作等方面。立法合作是治理大湾区跨境经济犯罪的首要前提，是促进粤港澳大湾区警务合作的重要举措。当前三地合作以双边协议为主，缺乏三方联合治理的机制，司法协助和犯罪信息情报共享机制尚不完善，导致侦查取证和追诉困难。面对种种困难，需要各方强化立法协调、加强警务合作、建立犯罪信息情报共享平台，提高案件侦破效率，共同打击跨境经济犯罪行为。基于三地共同打击经济犯罪的目的，同时又在“一国两制”的制度框架下，通过“微调”内地与港澳的法律制度的方式，协调三地的法律差异。这种做法既能有效解决三地之间的法律差异问题，又能保留香港和澳门特别行政区的独立立法权，在维持“一国两制”原则特色的基础上力求立法协同，促进了三地立法合作的深入。

（二）完善警务合作模式，建立成熟的合作机制

粤港澳三地可参照《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》，以信息互享、证据互通及法律互助等方式，加强警务协作，便于更好地开展相关刑事工作（具体来说，是指赴大陆侦查跨台刑事，实施大陆与港澳地区的跨境追逃、跨境案件侦查协查、人员遣返、联合调查等）。待各法域条件成熟后，应就打击经济犯罪的区域警务合作模式深入磋商，使合作形式由单一的个案侦查转变为跨境经济侦查犯罪的全覆盖。2011年5月，首届泛珠三角警务合作联席会议在广东深圳召开，标志着内地闽、赣、湘、粤、桂、琼、川、贵、滇九省已形成成熟的区域警务协作工作模式。这一模式为粤港澳大湾区警务工作提供有效的范例借鉴，更为重要的是，此次会议形成的内地七大地区警务协作“大合作”格局，奠定了粤港澳三地警方未来不断完善警务合作模式的基础。

（三）构建区域犯罪情报共享体系，搭建信息主导侦查格局

构建粤港澳大湾区犯罪情报信息共享平台时，需要综合考量粤港澳三地警务合作目前的状况与未来的发展趋势，并进行全面部署，以便能够实现区域内的情报高效联络，促使有效的情报信息发挥最大效能。从2009年起，粤港澳三地警方已建立网上合作平台，使得犯罪动向、法律法规及侦查线索等内容的交流更加便利快捷。如此一来，在其中展开合作打击跨境经济犯罪，就能让效能与水平提升得更高。

内地和港澳地区针对这些现有的平台，需要进

[1] 中国网信网. 国家互联网信息办公室与香港特区政府创新科技及工业局签署《关于促进粤港澳大湾区数据跨境流动的合作备忘录》[EB/OL]. (2023-06-30) [2024-11-18]. https://www.cac.gov.cn/2023-06/30/c_1689687618127403.htm.

[2] 中国网信网. 国家互联网信息办公室与澳门特别行政区政府经济财政司签署《关于促进粤港澳大湾区数据跨境流动的合作备忘录》[EB/OL]. (2024-09-09) [2024-11-18]. https://www.cac.gov.cn/2024-09/09/c_1727568297293432.htm.

行适当地改进完善，尽快打通三方信息采集和传递通道，并确保三地的公安部门可以畅通开展加密信息交流，建构完善的公安信息反馈制度。利用以上平台，可以很快将犯罪嫌疑人资料和案件信息内容、案件涉及的地区信息内容进行互通共享，有助于快速展开调查的行动。除此之外，还可以通过联合相关部门共同建立“网络协作平台”，打造跨城

市的区域性和情报、信息共享的大湾区网络协查平台。这一平台不仅能为整个大湾区的网络协作交流提供支撑，同时也可以为形成一套完整的全国网络情报一体化协作积累经验，并在很大程度上提高跨境违法犯罪打击工作的效率。

(责任编辑：蒋修能)

The Dilemmas and Improvements of the Police Cooperation Model for Cross-Border Economic Crimes in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Chen Tingye

School of Criminal Justice, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan

Abstract: Since the launch of the construction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, not only has the economy of the Guangdong-Hong Kong-Macao region developed rapidly, but it has also driven the rapid integration of Guangzhou and other surrounding areas. At the same time, the continuous trade and exchange of funds have provided opportunities and platforms for cross-border economic crimes. However, due to differences in historical backgrounds, legal systems and cultural customs among the three regions, the current police cooperation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area still faces many difficulties and challenges: there are differences in the legal systems of the three regions, the police cooperation mechanism is not close enough, the exchange of intelligence information is not sound enough, and there is a lack of a unified criminal information sharing platform. In the face of these difficulties, it is necessary to coordinate the three methods domain system, promote legislative cooperation, improve police cooperation models, establish mature cooperation mechanisms, build regional crime intelligence sharing mechanisms, improve cross-border economic crime police cooperation models in the Guangdong Hong Kong Macao Greater Bay Area, explore new police cooperation models, thereby improving investigation efficiency, jointly combating cross-border economic crime, and effectively safeguarding the overall development of the Greater Bay Area.

Key words: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Cross border economic crimes; Police cooperation model